

LA CONGESTIÓN Y EL ATRASO JUDICIAL EN COLOMBIA, EN DOS DECADAS
DESDE SU CREACIÓN, SU ACUMULACIÓN HISTÓRICA AFECTANDO UNA JUSTICIA
PRONTA Y OPORTUNA

|

RAÚL GUILLERMO CÀRDENAS FRANCO

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD)

ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE
NEGOCIOS (ECACEN)

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ D.C. 2017.

LA CONGESTIÓN Y EL ATRASO JUDICIAL EN COLOMBIA, EN DOS DECADAS
DESDE SU CREACIÓN, SU ACUMULACIÓN HISTÓRICA AFECTANDO UNA JUSTICIA
PRONTA Y OPORTUNA

RAÚL GUILLERMO CÀRDENAS FRANCO

C.C. 19.432.675

Trabajo de monografía para obtener el título de
ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

Asesora del trabajo de grado

Zoraida Lucía Castro Ángel

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD)

ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES, ECONÓMICAS Y DE
NEGOCIOS (ECACEN)

ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

BOGOTÁ D.C. 2017.

Dedicatoria

Esta monografía de grado la dedico en primera instancia a Dios nuestro creador como máxima expresión de la existencia en quien profeso la Fé católica y fuente de inspiración en mi quehacer diario; a mis padres Q.E.P.D. los que me dieron la vida, el ejemplo, la tenacidad y amor por el trabajo, la unión familiar, los principios y valores para ser quien soy; a mi esposa a quien amo y lo es todo en mi existir, el punto de apoyo, mi complemento físico, mental y emocional, la persona con quien hemos cimentado esa maravillosa familia que hoy somos, quien motiva mis decisiones y mi futuro; a mis hijos y nieto los que son la causa de mi vivir y me inspiran a seguir adelante; a mis hermanos en los cuales me fundamento como modelo de vida y que me inculcan el tesón y el progreso.

Agradecimientos.

A todos mis profesores e instructores en mi vida de estudiante quienes contribuyeron en gran parte a mi formación y capacidad de entrega y responsabilidad; a los Directores, a los líderes, los tutores y a la planta de profesores y educadores de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), los cuales con su conocimiento, experiencia, dedicación y aportes enriquecieron mi conocimiento, para una mejor preparación profesional acorde a las necesidades que la sociedad actual requiere; a mis compañeros estudiantes con los que compartí y debatí temas altamente profesionales que fortalecieron mi aprendizaje en la especialización de Gestión Pública.

A los funcionarios, servidores judiciales y usuarios de la justicia quienes de una u otra manera contribuyeron con sus aportes y experiencias vividas al logro de este proyecto

Resumen

El Consejo Superior de la Judicatura inicio labores en marzo de 1992 y desde ahí ha venido llevando el peso administrativo de la congestión de los despachos judiciales y acumulación de procesos; un análisis de tendencia entre 1993 y 2013 permite observar que los ingresos anuales o las demandas de justicia en las últimas dos décadas crecieron un 303%, los egresos anuales o capacidad de respuesta de los despachos judiciales creció en un 477%, en tanto que el número de despachos judiciales permanentes creció solamente un 24% y un 53% contando con el apoyo coyuntural de despachos de descongestión. En el año 2013, los 6.029 despachos judiciales del país (de los cuales 1.151 corresponden a despachos judiciales de descongestión y 4.878 a permanentes) recibieron 3.012.046 demandas de Justicia (de las cuales 2.656.779 corresponden a demandas efectivas) y en el mismo año pudieron gestionar 3.272.608 egresos de procesos (de los cuales 2.646.903 corresponden a salidas efectivas de procesos), generando una des acumulación de procesos y presentando así una productividad anual general del 108.7% y una productividad anual efectiva del 99.6%. En resumen: en 2013 último año de información, cada despacho judicial recibió en promedio 504 procesos al año y gestionó en promedio 548 procesos al año.

Palabras Clave

Atraso Judicial, Congestión, Consejo Superior de la Judicatura, Plan Nacional de Descongestión PNDg, Procesos.

Abstract

The Colombian Judiciary Superior Counsel began operations in March 1992 and since then, it has been carrying the administrative congestion burden of congested judicial offices and the accumulation of processes. A trend analysis between 1993 and 2013 shows that the filling of legal law suits had increased 303%, the answers or the ability to respond to these legal actions increased 477%, while the number of permanent judicial courts only increased 24%, and 53% counting with the juncture support of decongestion offices. During 2013, the 6.029 judicial courts around the country (1.151 of them are decongestion court offices and the other 4.878 are permanent court offices) received 3.012.046 law suits (from which 2.656.779 belong to admitted law suits) and during the same year, 3.272.608 of these legal actions were processed and answered (2.646.903 correspond to completed and concluded legal actions), this has prevented the accumulation of processes and registers a general annual productivity of 108% and an effective annual productivity of 99.6%.

In conclusión: during 2013, last year information, each judicial office received an average of 504 processes and handled an average 548 processes per year.

English Keywords

Accumulación, Court, Decongestión, LawSuit, Process.

Traducción al Inglés realizada por Nelson Martinez Ramirez Asesor Académico de Inglés
nelsnet2011@gmail.com 321 339 8702

TABLA DE CONTENIDO

1.	Introducción	9
2.	Planteamiento del problema	11
2.1	Causas Probables	11
2.2	Magnitud y Frecuencia del Problema	12
2.4	Posibles Soluciones	14
2.5	Pregunta Problema	15
3.	Justificación	16
3.1	Aspectos Importantes	17
3.1.1	Conveniencia	17
3.1.2	Relevancia Social	18
3.1.3	Implicaciones Prácticas	18
3.1.4	Valor Teórico	18
3.1.5	Utilidad Metodológica	19
4.1	Objetivo General	22
4.2	Objetivos Específicos	22
5.	Marco Conceptual y Teórico	23
5.1	Siglas	31
5.2	Glosario. (Consejo Superior de la Judicatura, 2004)	32
6.	La congestión Judicial frente a la descongestión en Colombia	34
7.	Causas y Consecuencias del Atraso Judicial	39
7.1	Las principales causas del atraso y la mora son:	42
8.	Acumulación Histórica	46
9.	Acciones del CSJ	51
10.	Resultados	52
11.	Conclusiones	54
12.	Referencias Bibliográficas	56

Lista de Tablas

Tabla 1 Congestión Judicial por Jurisdicciones-----	13
Tabla 2 Congestión Judicial por Población-----	13
Tabla 3 de Productividad Movimiento General de procesos 1993 – 2013. -----	20
Tabla 4 Ingresos por Tutelas-----	41
Tabla 5 Crecimiento Demográfico Poblacional en Colombia -----	46
Tabla 6 Análisis Comportamiento Judicial Año 2013 -----	52

Lista de Figuras

Figura 1 Congestión por Jurisdicciones-----	13
Figura 2 Porcentaje de Congestión por Población-----	14
Figura 3 Productividad Movimiento General de procesos 1993 – 2013 -----	21
Figura 4 Ingresos por Tutelas-----	42
Figura 5 Crecimiento Poblacional en Colombia -----	47
Figura 6 Análisis de Tendencia entre 1993 y 2013-----	48
Figura 7 Mapa de Despachos Judiciales Permanentes en el País-----	49
Figura 8 Congestión de Procesos en los Despachos Judiciales -----	50

1. Introducción

Con la promulgación de la reforma a la carta magna en Colombia realizada en el año 1991 y en torno de un estado democrático y social de derecho, en donde se sentaron una sólida base de los derechos fundamentales tanto individuales como colectivos y con el apoyo de normas jurídicas, institucionales, también se fortaleció la independencia judicial y el acceso a la misma asignándole un papel importante no solo a los ciudadanos sino también a los administradores de justicia.

Con la transformación de la Constitución Política de Colombia y en el fortalecimiento de la Justicia también se establecieron nuevos órganos como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía, concediéndole a todos los jueces de la República la responsabilidad de enmendar y proteger cualquier vulneración de los derechos fundamentales mediante la bien nombrada ACCIÓN DE TUTELA y les fue delegado la protección de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales como también los derechos Colectivos y del Medio Ambiente, en donde:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia de 1991). (República, 1991)

Lo anterior conllevó a un mayor acceso de los ciudadanos a la justicia y una considerable demanda en la administración de la justicia y por ende una gran acumulación de procesos en

todas las jurisdicciones, por lo tanto el presente proyecto identificará las causas de la congestión judicial en dos décadas desde su creación y su acumulación histórica.

La presente monografía se propone mostrar desde la creación del Consejo Superior de la Judicatura y el periodo comprendido desde al año 1993 y 2013 en donde desde ahí ha venido llevando el peso administrativo de la congestión de los despachos judiciales y acumulación de procesos; un análisis de tendencia entre 1993 y 2013 permite observar que los ingresos anuales o las demandas de justicia en las últimas dos décadas crecieron un 303%, es así que la monografía se basa en exponer en este periodo año a año como se ha incrementado el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos y como los despachos judiciales se han venido acumulando de procesos.

El proyecto es interesante ya que muestra si el resultado de las medidas de descongestión adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura en el marco del Plan Nacional de Descongestión mejorará la eficiencia de la gestión, incrementando la evacuación de procesos al finalizar el año 2013.

2. Planteamiento del problema

Garantizar el acceso oportuno y la respuesta efectiva a la demanda de los usuarios de la justicia ya que en Colombia actualmente se presenta una congestión (atraso) de más o menos 2.290.000 de procesos sin trámite, lo que conlleva a una alta duración en el tiempo de los procesos judiciales en especial en las ciudades de mayor concentración de población en donde se generan la gran mayoría de conflictos y por ende la congestión de los despachos judiciales con una sobrecarga de demanda que es superior a la respuesta de los funcionarios y servidores judiciales, que en la gran mayoría de ocasiones es causada por la proliferación de normas jurídicas, la acumulación de casos sin trámite, gestión de factores externos y demora en el cumplimiento de las responsabilidades que le competen a las entidades o personas naturales que por ley deben intervenir en el proceso, así como la inadecuada práctica litigiosa por parte de los apoderados y usuarios de la administración de justicia.

2.1 Causas Probables

Lo anterior genera una falencia o ausencia de acciones efectivas llegando a una acumulación de procesos y número de casos que en muchas ocasiones es causada por la proliferación de normas jurídicas, la acumulación de casos sin trámite, gestión de factores externos y demora en el cumplimiento de las responsabilidades que le competen a las entidades o personas naturales que por ley deben intervenir en el proceso, así como la inadecuada práctica litigiosa por parte de los apoderados y usuarios de la administración de justicia, conductas dilatorias por falta de interés en el impulso de los procesos y en otros casos atribuibles a la Administración de Justicia como es la no resolución oportuna de los procesos y la judicialización excesiva originada en las normas y leyes y en los dispendiosos procedimientos establecidos en ellas.

2.2 Magnitud y Frecuencia del Problema

El atraso corresponde a la acumulación anual de procesos con trámite pendiente que reposan en los despachos judiciales o el represamiento continuo de procesos como resultado de los años anteriores en los cuales el número de procesos que ingresaron ha superado la capacidad de respuesta del aparato jurisdiccional, generando de manera directa la mora, que no es más que el exceso en el tiempo real de gestión del proceso, respecto del tiempo legalmente establecido para el desarrollo normal del mismo.

2.3 Áreas geográficas afectadas y grupos de población afectados

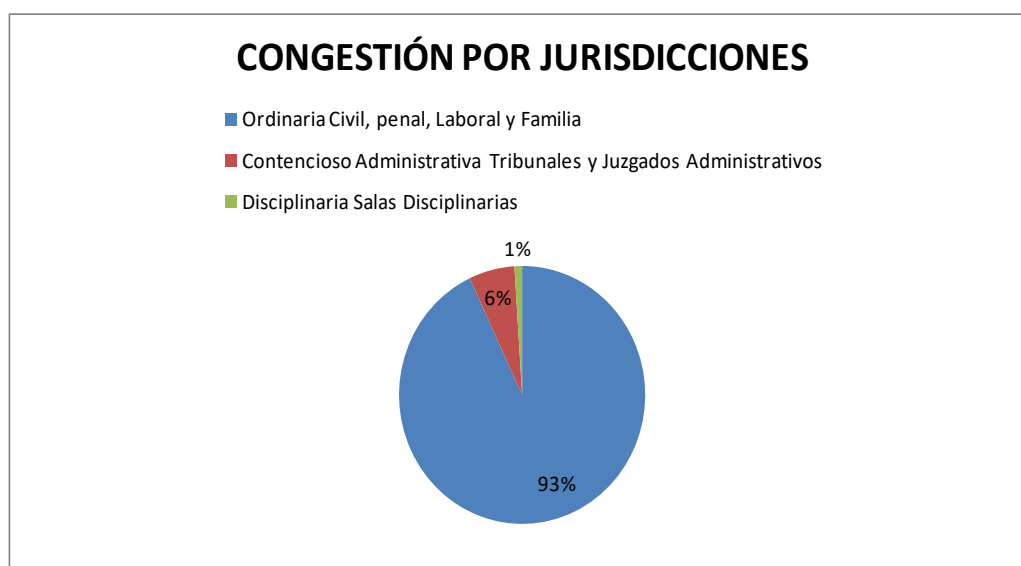
Según el informe al Congreso presentado por el CSJ en el año 2014, Las áreas con más congestión o represamiento de procesos son en su orden en cantidad de expedientes acumulados las ciudades Capitales de: “Bogotá con el 38%, Medellín con el 24%, Cali con el 11%, Barranquilla con el 9%, Bucaramanga con el 7%, Manizales con el 6% y otras ciudades con el 5 %.” (Judicatura C. S., 2014). En general por departamentos lo lidera Cundinamarca seguido de Antioquia y por especialidad judicial lo lidera la Jurisdicción ordinaria (civil, penal laboral y familia con el 93%, la Contenciosa Administrativa con el 6% y la disciplinaria con el 1%. Todo lo anterior se ve asociado a las demandas interpuestas por acciones constitucionales (tutela, popular, cumplimiento y de grupo), como también a mecanismos procesales inadecuados, modernización de entidades tanto públicas como privadas, las reestructuraciones y los conflictos de supresión de empleos, el incumplimiento repetido de las obligaciones financieras y/o contractuales, los conflictos sociales; situaciones que sobre cargan la administración de Justicia con demandas encaminadas a no progresar por interés de alguna de las partes. (Judicatura C. S., 2014)

Tabla 1 Congestión Judicial por Jurisdicciones

CONGESTIÓN JUDICIAL POR JURISDICCIONES		
JURISDICCIÓN	DESPACHOS	PORCENTAJE
Ordinaria	Civil, penal, Laboral y Familia	93%
Contencioso Administrativa	Tribunales y Juzgados Administrativos	6%
Disciplinaria	Salas Disciplinarias	1%

Fuente Información

UDAE Consejo Superior de la Judicatura

Figura 1 Congestión por Jurisdicciones

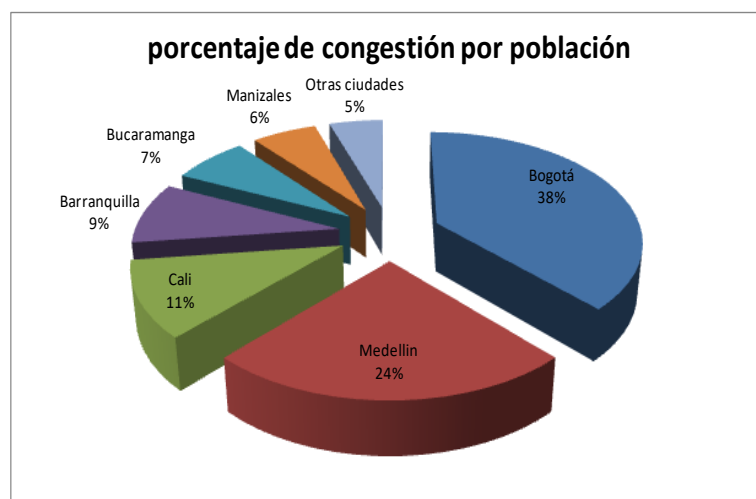
Fuente de información UDAE Consejo Superior de la Judicatura.

Tabla 2 Congestión Judicial por Población

CONGESTIÓN JUDICIAL POR POBLACIÓN	
CIUDAD	PORCENTAJE
Bogotá	38%
Medellin	24%
Cali	11%
Barranquilla	9%
Bucaramanga	7%
Manizales	6%
Otras ciudades	5%

Fuente de Información UDAE. Consejo Superior de la Judicatura. Estadísticas Judiciales.

Figura 2 Porcentaje de Congestión por Población



2.4 Posibles Soluciones

Dentro de las posibles soluciones se plantean:

- Combatir la inactividad judicial
- Creación de más despachos judiciales
- Fortalecimiento en la conciliación o resolución de conflictos

- Limitar el exceso de promulgación de leyes dispersas o inoperantes y consolidarlas o agruparlas según su especificación
- Buscar más credibilidad en la justicia
- Fortalecimiento de la justicia en la asignación de recursos adecuados para implementación y mejoramiento en la infraestructura física, tecnológica y mayor capacitación de jueces y servidores judiciales en especial con el juicio oral
- Participación activa de funcionarios, servidores judiciales, entidades, abogados litigantes, consultorios jurídicos de Universidades y ciudadanía en general en la construcción de modelos que lleven al mejoramiento pronto y oportuno de la justicia y en la solución de conflictos a fin de evitar utilizar el aparato judicial y por ende su congestión.
- Mejorar la utilización de la Tutela sin limitar el acceso al uso de este derecho fundamental.

2.5 Pregunta Problema

¿Por qué en Colombia en el año 2013 se presenta una congestión (atraso) de más o menos 2.290.000 de procesos sin trámite, lo que no garantiza el acceso oportuno y la respuesta efectiva a la demanda de los usuarios de la justicia y por ende la congestión de los despachos judiciales?

3. Justificación

El tema sobre la Congestión y el Atraso Judicial en Colombia es importante investigarlo ya que se puede establecer si El Consejo Superior de La Judicatura como Política primordial de Descongestión buscó mantener la administración de justicia al día, a partir de la aplicación de modelos de descongestión exitosos, con la base del mejoramiento continuo de los patrones de gestión en todas las especialidades y para cada tipo de despacho.

Ante la necesidad de descongestionar los despachos judiciales, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, encargada de la administración de los recursos de la Rama Judicial, en cumplimiento de las funciones conferidas por la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, desde el año 2009 viene formulando y ejecutando anualmente el Plan Nacional de Descongestión (PNDg), (Congreso de la República de Colombia, 2009) que tiene como objetivo central consolidar una “justicia al día”, disminuyendo los procesos en inventarios para contar con cargas laborales razonables en los despachos judiciales; incrementando el número de fallos producidos en las distintas jurisdicciones, de manera que sea superior a los procesos demandados por los usuarios; brindando asesoría jurídica para la efectiva utilización de los servicios de justicia; mejorando los mecanismos existentes y facilitando las herramientas para la toma de decisiones judiciales; minimizando los costos procesales en las distintas especialidades y jurisdicciones; mejorando los procedimientos judiciales mediante la realización de convenios interinstitucionales; implementando un sistema de monitoreo de casos, para la determinación.

El Consejo Superior de la Judicatura inicio labores en marzo de 1992 y desde ahí ha venido llevando el peso administrativo de la congestión de los despachos judiciales y acumulación de procesos; un análisis de tendencia entre 1993 y 2013 permite observar que los ingresos anuales o

las demandas de justicia en las últimas dos décadas crecieron un 303%, los egresos anuales o capacidad de respuesta de los despachos judiciales creció en un 477%, en tanto que el número de despachos judiciales permanentes creció solamente un 24% y un 53% contando con el apoyo coyuntural de despachos de descongestión.

En el año 2013, los 6.029 despachos judiciales del país (de los cuales 1.151 corresponden a despachos judiciales de descongestión y 4.878 a permanentes) recibieron 3.012.046 demandas de Justicia (de las cuales 2.656.779 corresponden a demandas efectivas) y en el mismo año pudieron gestionar 3.272.608 egresos de procesos (de los cuales 2.646.903 corresponden a salidas efectivas de procesos), generando una des acumulación de procesos y presentando así una productividad anual general del 108.7% y una productividad anual efectiva del 99.6%. (Judicatura C. S., 2014) ***En resumen: en el año 2013 último año de información aquí reportada, cada despacho judicial recibió en promedio 504 procesos al año y gestionó en promedio 548 procesos al año.*** (Judicatura C. S., 2014)

3.1 Aspectos Importantes

3.1.1 Conveniencia.

El tema es importante investigarlo ya que se puede determinar si El Consejo Superior de La Judicatura logró o intentó gestionar en el mantenimiento de la justicia al día, a partir de estudios o investigaciones y/o la aplicación de pruebas o modelos de descongestión que buscaran el mejoramiento en la celeridad y oportunidad en el trámite de procesos.

3.1.2 Relevancia Social.

Este estudio es significativo y primordial ya que al contar con una justicia sin atraso se benefician los grupos sociales más sensibles en Colombia en especial los que se encuentran en desventaja por condiciones económicas, sociales o de cultura como también las personas de la tercera edad, las mujeres y madres cabezas de familia, los niños, los discapacitados y otros que por condiciones de edad, sexo, y/ o raza, aquellos ven en algún momento vulnerados sus derechos fundamentales y que no cuentan con un acceso a la administración de justicia.

3.1.3 Implicaciones Prácticas.

Contribuiría a conocer y en parte a resolver uno de los problemas mas apremiantes con los que se encuentra sumergida la administración de justicia colombiana como es el atraso y/o la congestión judicial, buscando elementos que colaboren en tomar medidas, acciones y estrategias en la alta dirección como la mora y la congestión judicial haciendo un seguimiento exhaustivo a las cargas de trabajo y concentración de funciones en beneficio del usuario de la justicia tanto interno como externo.

3.1.4 Valor Teórico.

Con la investigación, se puede llegar analizar si se combatió la inactividad judicial, si se logró crear más despachos judiciales, si se fortaleció la justicia y la ciudadanía en la conciliación o resolución de conflictos, si se logró limitar el exceso de promulgación de leyes dispersas o inoperantes y consolidarlas o agruparlas según su especificación, si fue posible la consecución de la asignación de recursos adecuados para implementación y mejoramiento en la infraestructura

física, tecnológica y mayor capacitación de jueces y servidores judiciales en especial con el juicio oral, para que con todo lo anterior buscar una mayor credibilidad en la justicia

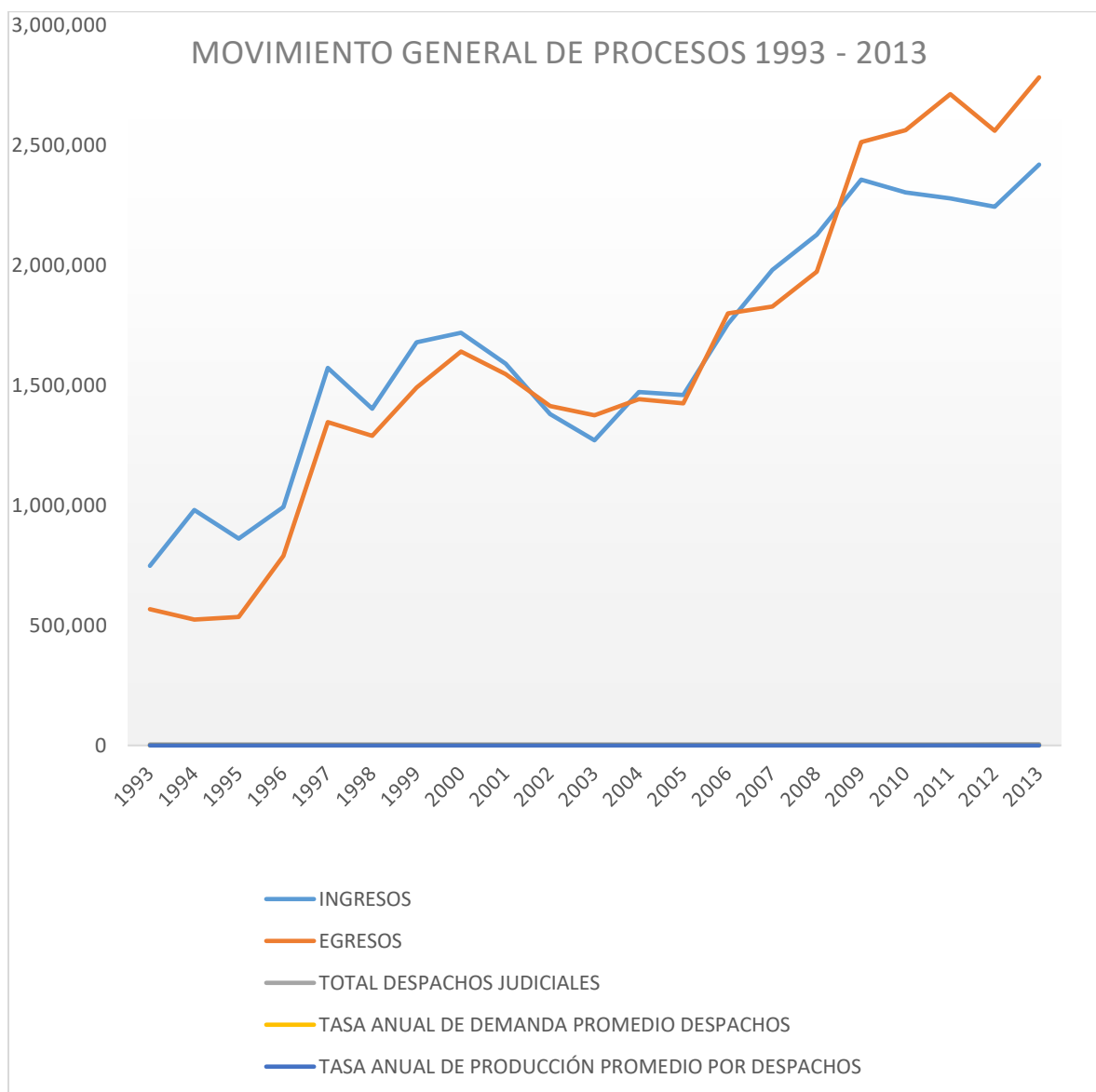
3.1.5 Utilidad Metodológica.

La investigación, coadyuvara a determinar o contar con nuevos instrumentos para cuantificar o calificar y conocer indicadores judiciales como información relevante que sirvan en la toma de decisiones con la posible ejecución de planes de acción y definir conceptos para establecer en que índices de poblaciones de despachos judiciales se deben fortalecer para atacar de fondo el atraso y la congestión judicial.

Tabla 3 de Productividad Movimiento General de procesos 1993 – 2013.

MOVIMIENTO GENERAL DE PROCESOS E INDICADORES 1993 - 2013					
AÑO	INGRESOS	EGRESOS	TOTAL DESPACHOS JUDICIALES	TASA ANUAL DE DEMANDA PROMEDIO DESPACHOS	TASA ANUAL DE PRODUCCIÓN PROMEDIO POR DESPACHOS
1993	748.049	566.827	3.945	190	144
1994	980.522	524.092	3.945	249	133
1995	861.554	535.068	3.945	218	136
1996	992.362	789.579	3.972	250	199
1997	1.572.530	1.346.489	3.953	398	341
1998	1.402.263	1.289.819	3.948	355	327
1999	1.678.428	1.489.843	3.936	426	379
2000	1.718.987	1.640.713	3.944	436	416
2001	1.589.885	1.545.631	3.937	404	393
2002	1.380.504	1.413.703	3.930	351	360
2003	1.270.563	1.375.420	3.915	325	351
2004	1.471.707	1.442.321	3.913	376	369
2005	1.459.749	1.425.126	3.955	369	360
2006	1.755.426	1.798.821	4.229	415	425
2007	1.980.333	1.828.034	4.249	466	430
2008	2.126.396	1.972.488	4.396	484	449
2009	2.356.828	2.512.386	4.561	517	551
2010	2.303.378	2.562.371	4.569	504	561
2011	2.277.467	2.711.840	4.610	494	588
2012	2.243.689	2.559.655	4.878	460	525
2013	2.418.926	2.782.177	4.878	496	570
	34.589.546	34.112.403			
Fuente de Información Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico Consejo Superior de la Judicatura.					

Figura 3 Productividad Movimiento General de procesos 1993 – 2013



Fuente: Sistema de Información Estadística Judicial SIERJU. Informe al congreso de la República 2014 pag. 164 Y 232 (Judicatura C. S., 2014)

Preparo. UDAE Consejo Superior de la Judicatura. Consolidado datos. Raul G Cardenas

4. Objetivos

4.1 Objetivo General

Determinar si la Congestión y el atraso judicial en Colombia en las dos décadas desde su creación (1993 – 2013) sirvieron para el Consejo Superior de la Judicatura formulara el fortalecimiento de la seguridad jurídica y el Estado de Derecho en Colombia.

4.2 Objetivos Específicos

- Identificar si con las medidas de descongestión se logró la evacuación y la descongestión de los procesos en curso y se garantizó la transición al nuevo régimen procesal.
- Conceptuar si en los veinte años de creación del CSJ hubo reducción del inventario de procesos acumulados y si se disminuyó el atraso judicial y en qué porcentaje.
- Determinar si las medidas y las políticas del CSJ sirvieron para mejorar la oportunidad y capacidad de respuesta de la administración de justicia a partir de la modernización de los modelos de gestión Judiciales, en una justicia pronta y oportuna, así como la implementación de la oralidad conforme a los mandatos legales.

5. Marco Conceptual y Teórico

La Constitución Política de Colombia en el Título VII (República, 1991) le establece a la Rama Judicial entre otras la disposición que “La Administración de justicia es función Pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la Ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo” “Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la presentación de abogado.

La Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, (Congreso, 1996) el Congreso de Colombia establece que:

La justicia es un valor superior consagrado en la Constitución Política que debe guiar la acción del Estado y está llamada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho, y a lograr la convivencia pacífica entre los colombianos, y que dada la trascendencia de su misión debe generar responsabilidad de quienes están encargados de ejercerla (p 49).

Esta Ley Estatutaria en su Artículo 1º (Congreso, 1996) determina que la Administración de Justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la Ley de hacer efectivo los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordancia nacional.

Posteriormente en su artículo 2º fija el acceso a la justicia en donde el Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de la justicia.

Luego en su artículo 4º decreta la Celeridad y Oralidad. *Modificado por el artículo 1 de la*

Ley 1285 de 2009. (Congreso de la República de Colombia, 2009) La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan en su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales.

En ese mismo artículo el Parágrafo Transitorio (Congreso de la República de Colombia, 2009) autoriza al Gobierno Nacional para que determine en los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente hasta el 0,5% del Producto Interno Bruto (PIB) de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el marco Fiscal de Mediano Plazo y el marco de Gastos, *para desarrollar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la Ley y para la ejecución de los planes de descongestión.*(p50),

Más adelante en el Título Cuarto en el artículo 75 decretó que del Consejo Superior de la Judicatura las funciones básicas en donde le corresponde la administración de la Rama Judicial y ejercer la función disciplinaria, de conformidad con la Constitución Política y lo dispuesto en la Ley. (Judicatura, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la, 2015)

En su artículo 63, se decreta el Plan y medidas de descongestión. *Modificado por el artículo 15 de la ley 1285 de 2009.* (Congreso de la República de Colombia, 2009) Habrá un Plan Nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho Plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.

“ARTICULO 63. Modificado por el art. 15, Ley 1285 de 2009. (Congreso de la República de Colombia, 2009) *Plan y Medidas de Descongestión. Habrá un plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.*

Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:

a) El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita;

b) La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del C. P. C.; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente;

c) Salvo en materia penal, seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en proceso que estén conociendo otros jueces;

d) De manera excepcional, crear con carácter transitorio cargos de jueces o magistrados sustanciadores de acuerdo con la ley de presupuesto;

e) Vincular de manera transitoria a empleados judiciales encargados de realizar funciones que se definan en el plan de descongestión de una jurisdicción, de un distrito judicial, o de despachos judiciales específicos, y

f) Contratar a término fijo profesionales expertos y de personal auxiliar para cumplir las funciones de apoyo que se fijen en el plan de descongestión”

Así mismo, el numeral 19 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, dispone: (República, 1991)

“ARTICULO 85.FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. *Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura :*

(...)

19. Establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondientes.

El Consejo adoptará como mínimo los siguientes indicadores básicos de gestión: congestión, retraso, productividad y eficacia.

La Corte Constitucional en Sentencia T-633 de 2007, indicó lo siguiente: (Corte Constitucional, 2007)

“Una vez ha sido concluida esta escueta presentación de la naturaleza jurídica otorgada por la Constitución Nacional al Consejo Superior de la Judicatura, es menester llevar a cabo un análisis de la competencia que le permite a esta Corporación decidir la creación de cargos de descongestión con el fin de ofrecer estricto cumplimiento a los objetivos a cuya consecución se compromete la Rama judicial. En tal sentido, es preciso volver con mayor detenimiento sobre lo establecido en el artículo 256, ya comentado. Como fue señalado, la disposición

permite al Consejo Superior de la Judicatura “Crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la administración de justicia. En ejercicio de esta atribución, el Consejo Superior de la Judicatura no podrá establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales”. La disposición en comento confiere a la Corporación una atribución in genere que permite la creación y modificación de los mencionados cargos. Resulta innegable la importancia de esta facultad en la medida en que ofrece al Consejo Superior una herramienta práctica de enorme valor para atender de manera satisfactoria la demanda del servicio de administración de justicia. En tal sentido, atendiendo las limitaciones descritas en el texto constitucional, podrá fundar cargos de duración indefinida o de vigencia precisa para, en este último caso, satisfacer necesidades concretas”

“En el sentido sugerido por el artículo superior, bajo la rúbrica de Funciones administrativas, el artículo 85 de la ley estatutaria (Congreso, 1996) de la administración de justicia encargó a la Sala administrativa el cumplimiento de una serie de funciones, entre las cuales se encuentra “Determinar la estructura y las plantas de personal de las Corporaciones y Juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial, determinar sus funciones y señalar los requisitos para su desempeño que no hayan sido fijados por la ley. En ejercicio de esta atribución el Consejo no podrá establecer a cargo del Tesoro obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales”.

“La posibilidad de crear cargos transitorios de descongestión, dentro de la Rama jurisdiccional se ajusta al propósito constitucional consignado en el artículo 228, el cual, de manera implícita –al consagrar la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y al establecer la obligación de observancia de los términos procesales con diligencia- propone como pilar de la administración de justicia la celeridad y eficacia de los procedimientos judiciales”. (Corte Constitucional, 2007)

Ahora bien, se destaca que estas medidas tienen el carácter de transitorias, según lo establecido en el Plan Nacional de Descongestión, y sobre el cual la Corte Constitucional señaló:

“La existencia de un Plan Nacional de Descongestión no ofrece problemas de constitucionalidad, en la medida en que se entienda que dicho plan no tiene vocación de permanencia indefinida sino que representa una estrategia transitoria para superar los graves problemas de congestión judicial por los que atraviesa buena parte de la administración de justicia. Con ello se pretende dar atenta respuesta a una difícil situación que afecta la celeridad y eficiencia en la administración de justicia y dar estricto cumplimiento a los términos procesales, según las exigencias del artículo 228 de la Carta Política.” (...)(Se subraya).

Lamentablemente, por razones de disponibilidad presupuestal, conocidas por todos, la Sala Administrativa se ha visto avocada a realizar ajustes en las medidas de descongestión, contenidas en el Acuerdo PSAA14-10282 (Judicatura P. S., 2014) del 31 de diciembre de 2014, con el fin de unificarlas al escenario fiscal planteado por el Gobierno Nacional.

Igualmente es preciso indicar que la Sala Administrativa (S.A) evalúa permanentemente los resultados de las medidas de descongestión, las cuales permiten determinar cuáles han sido ineficientes o no han arrojado los resultados esperados, y proceder a terminirlas, haciendo uso eficiente de los recursos presupuestales asignados a la Rama Judicial, en consecuencia, las actuaciones adelantadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura se encuentran enmarcadas dentro de sus facultades constitucionales y legales.

De otra parte:

La Ley No. 1737 del 2 de diciembre de 2014 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015”, (República Congreso de la, 2014) dispuso que los recursos

apropiados a la Rama Judicial para descongestión son para cubrir dicho gasto del 1° de enero al 31 hasta el diciembre de 2015, los cuales deben ser ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales.

y que con oficio:

2-2015-002466 del 27 de enero de 2015, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informó que “En atención al oficio DEAJ15-50 (Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, 2015) del 23 de enero de 2015, mediante el cual solicita subsidiariamente y con carácter urgente levantar el concepto previo para la ejecución de las doceavas correspondientes a los meses de febrero y marzo de 2015, del rubro A-1-0-1-10 Otros Gastos Personales Previo concepto DGPPN – recurso – 10 CSF, informo que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional emite concepto favorable para el levantamiento de la leyenda previo concepto por valor de \$75.700.000.000, para la prórroga de las medidas de descongestión de los meses de febrero y marzo, con base en lo anterior, esta Corporación, el 29 de enero del presente año expidió el Acuerdo PSAA15-10288 (Judicatura P. S., 2014), por el cual se prorrogan, ajustan y adoptan unas medidas de descongestión, en todas las jurisdicciones a nivel nacional.

En consecuencia la Sala Administrativa además de velar por los requerimientos de la Jurisdicción Contenciosa, tiene como misión constitucional y legal garantizar la prestación del servicio de Justicia en todas las jurisdicciones y especialidades con observancia de los recursos disponibles en la Ley de apropiaciones, lo que representa un gran desafío considerando las limitaciones que en especial se han tenido esta vigencia.

Lo anterior, permite afirmar que en la adopción de medidas de descongestión y sus ajustes o modificaciones, no ha habido nunca lugar a la improvisación, ni a actuaciones que desconozcan

la Ley y las obligaciones a cargo de la Sala Administrativa, cuyas actuaciones han estado presididas siempre con la prudencia y responsabilidad en la debida orientación de los recursos disponibles.

De la Administración de la Rama Judicial en el artículo 85 de la Ley Estatutaria (Congreso, 1996) le determina unas funciones administrativas dentro de las cuales se encuentra...5. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir Tribunales, las salas de estos y los juzgados, cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como de crear salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los distritos judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos... 9. Determinar la estructura y las plantas de personal de las corporaciones y juzgados. Para tal efecto podrá crear, suprimir, fusionar y trasladar cargos en la Rama Judicial... 19. Establecer indicadores de gestión de los despachos judiciales e índices de rendimiento, lo mismo que indicadores de desempeño para los funcionarios y empleados judiciales con fundamento en los cuales se realice su control y evaluación correspondientes. (p91).

El Consejo adoptará como mínimo los siguientes indicadores básicos de gestión: Congestión, retraso, productividad y eficacia

Dado que uno de los grandes problemas que atacan el aparato judicial por muchas décadas es la congestión y la acumulación de procesos, esta monografía se centrará en describir sobre la congestión y el atraso judicial en Colombia, su acumulación histórica afectando una justicia pronta y oportuna.

En el informe al Congreso 2003 – 2004 (Consejo Superior de la Judicatura, 2005) presentado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en la página 392:

Nos indican que el atraso corresponde a la acumulación de procesos con trámite pendiente que reposan en los despachos judiciales, como resultado de los años anteriores en los cuales el número de procesos que ingresaron ha superado la capacidad de respuesta del aparato jurisdiccional. Acto seguido nos indica que la mora, por su parte, se refiere al exceso en el tiempo real de gestión del proceso, respecto del tiempo legalmente establecido para el desarrollo normal del mismo. (p392).

5.1 Siglas

C.S.J. Consejo Superior de la Judicatura

DEAJ. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

DGPPN. Dirección General del Presupuesto Público Nacional

I.C.B.F.. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

PNGd. Plan Nacional de Descongestión

PSA. Presidencia de la Sala Administrativa

PSAA. Presidencia de Sala Administrativa Acuerdo.

SIERJU. Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial.

UDAE. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura

S.A. Sala Administrativa

5.2 Glosario. (Consejo Superior de la Judicatura, 2004)

Acumulación histórica. Es cuando los procesos se van acumulando de un periodo a otro y se mide como la diferencia entre el número de casos egresados efectivamente y el número de asuntos con trámite que ingresan en un periodo, dividida por los ingresos del mismo lapso.

Atraso. Corresponde a la acumulación de procesos con trámite pendiente que reposan en los despachos judiciales, como resultado de los años anteriores en los cuales el número de procesos que ingresaron ha superado la capacidad de respuesta del aparato jurisdiccional.

Carga Activa. O Llamada de procesos con trámite y es el volumen de los asuntos de la carga total que tuvieron algún movimiento durante un periodo respectivo.

Carga Efectiva. Es el volumen de los procesos de la carga activa pendientes de decisión definitiva en la respectiva instancia durante el periodo. Esta se encuentra constituida por los asuntos pendientes de resolver de fondo definitivamente del periodo anterior es decir el inventario final más los ingresos del periodo respectivo

Carga Inactiva. O de procesos sin trámite es decir el volumen de asuntos o procesos de la carga total que permanecieron sin trámite durante un periodo por no ser posible su impulso oficioso.

Carga Total. Inventario global de los asuntos a cargo de un despacho judicial y esta se encuentra constituida por los asuntos o procesos que tuvieron trámite durante un periodo como por aquellos que permanecieron inactivos o sin trámite.

Congestión o sobrecarga. Es el volumen o demanda de justicia muy superior al volumen razonable de la respuesta de los despachos judiciales en especial atribuible a factores como la acumulación de número de casos con trámite pendiente de solución definitiva por el juez

Egresos. Volumen total de los procesos que salieron de un despacho durante un periodo determinado, en resumen es el archivo definitivo de este por competencia de su jurisdicción.

Egreso Efectivo. Volumen de los asuntos o procesos decididos que salieron de un despacho judicial por cualquiera de las vías legales llámese por sentencia, conciliación y/o, transacción, entre otros.

Inactividad. Se encuentra relacionada con aquellos procesos que no cuentan con ningún trámite es decir que hay inactividad por las partes es decir que en ningún momento estas actúan para avanzar con el proceso.

Mora. Exceso en el tiempo real de gestión del proceso, respecto del tiempo legalmente establecido para el desarrollo normal del mismo.

6. La congestión Judicial frente a la descongestión en Colombia

En el trabajo de grado presentado por Ximena Coronado Britto (Coronado, 2009) para optar por el título de comunicador social y periodista en el año 2009 ante la Universidad Javeriana de Colombia, en la página 26 explica claramente la problemática de la congestión en donde indica que en:

“Colombia hay una fuerte sensación de que las instituciones judiciales son ineficientes y no sólo por negligencia de algunos funcionarios, sino porque se carece de personal y equipo necesario, y esto la hace más inaccesible a las personas de escasos recursos. Entre los países latinoamericanos este problema es muy común y junto con el hecho de que el tiempo que demora la tramitación de un caso hasta llegar a juicio. En el caso colombiano, muchas personas pasan tiempo en la cárcel esperando a que se tramiten sus casos. Las estadísticas del Ministerio de justicia de Colombia muestran que aproximadamente 17.000 presos están esperando juicio. (p 26).

Por otro lado explica que Armando Montenegro Trujillo, ex director del Departamento nacional de planeación de Colombia afirmó (Tiempo, 2013) que:

“la falta de jueces, policías y normas jurídicas eficaces ocasionan conflictos y, como resultado, se produce la violencia”. Desde el año 1995, la demanda de justicia ha aumentado en un 98.2%: de 898.162 procesos que entraron en aquella época, en el 2008 la cifra fue de 178.3670 casos. Sin embargo, la demanda ha crecido a un ritmo más acelerado que el de la oferta de justicia ya que de 4012 jueces y magistrados que había en el 95, se pasó a 4237 funcionarios, esto quiere decir que la oferta sólo creció un 5.6%.

De acuerdo con cifras de la Sala Administrativa del Consejo Superior, la administración de justicia cuenta con un inventario de 2.977.941 procesos, de los cuales el 52% (1.548.418) está sin

trámite, es decir, que no ha registrado actuaciones ni manifestaciones en los últimos seis meses. Aun así, la jurisdicción emite 4.476 decisiones por día, de las cuales 1.371 son acciones de tutela.

Ximena Coronado continua su proyecto relacionando que entre los principales problemas con los que cuenta la rama judicial en Colombia se encuentran:

Falta de independencia del poder judicial, congestión judicial, leyes obsoletas y procesos judiciales prolongados, investigaciones judiciales deficientes, carencia de recursos, falta de trayectoria para la carrera judicial y adecuada capacitación para los jueces, acceso cada vez más limitado a la justicia, ausencia de sistemas modernos para la tramitación de los procesos judiciales, procedimientos largos, términos amplios, lentitud, demoras, retraso de la tramitación de las causas, incumplimiento de términos, escasez de personal, apego al formalismo que impide pronunciamientos de fondo en la definición de controversias, notificaciones estériles o repetitivas, culto por lo escrito, trámites innecesarios, actividades administrativas que no deberían realizar los jueces, corrupción, pérdida de documentos en los juzgados, sistema carcelario deficiente, funcionarios públicos corruptos, demora en la duración de los procesos en los juzgados, bajo número de casos resueltos por el juez al año, desconfianza en las decisiones judiciales, fallas en el servicio a los usuarios.

Al preguntar a varios jueces, (Coronado, 2009) cuál es la principal razón de la congestión, una de las primeras causas mencionadas es que se necesitan más jueces y mejorar la infraestructura económica de la rama jurisdiccional. Los jueces afirman que no cuentan con el personal suficiente y con los elementos de logística necesarios para sufragar toda la demanda que tiene la justicia en la actualidad. Muestra de ello, es el paro

que aquejó al país en el 2008 en el que los jueces y funcionarios exigían el pago de un mejor sueldo y otras reformas a la justicia que incluían el aumento de presupuesto a esta rama, de manera que mejorara el rendimiento. Sin embargo, la solución no es tan simple. Ya hablando de descongestión me pareció muy importante lo publicado por Caracol radio (Radio, 2014) el día 25 de octubre de 2014 que es muy cercano a lo que es la realidad de la descongestión en donde se afirmaba que :

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura creó un plan de descongestión dirigido a reducir el número de procesos que se encontraban sin fallar en los despachos judiciales, fue así como se expidió un Acuerdo en enero del año 2012 que creó el Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es decir aquella función del Estado que busca resolver cuestiones jurídicas, dirimir conflictos entre los particulares y éstos con el mismo Estado, mediados por un juez.

Este Plan Especial de Descongestión se ejecutará, decía el Acuerdo, en el grupo de despachos judiciales seleccionados para el efecto, de acuerdo con los volúmenes de proceso a evacuar y funcionará en forma paralela a los despachos designados para asumir las nuevas competencias y procedimientos y se desarrollará en dos fases; una de diagnóstico y otra de ejecución.

La Ley 1437 de 2011 o Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece en su artículo 304 que un año después de su entrada en vigencia se pondrá en marcha el Plan de Descongestión que tiene por objeto “llevar hasta su terminación todos los procesos judiciales promovidos antes de la entrada en vigencia de esta ley y que se encuentren acumulados en los juzgados y tribunales administrativos y en el Consejo de Estado”. La primera fase o el diagnóstico, será ejecutada por personal contratado para el efecto, diferente a los empleados de los despachos.

En ella se realizará el inventario real de los procesos acumulados en cada despacho, la clasificación técnica de los procesos que cursan en cada despacho, por especialidad, afinidad temática, cuantías, estado del trámite procesal, entre otras. También se hará el inventario clasificado de los procesos que cursan en cada circuito, distrito y acumulado nacional, el costo y elaboración del presupuesto especial para el Plan Especial de Descongestión. Mientras que la segunda fase o de Ejecución incluye la capacitación de los funcionarios y empleados participantes, entrega de los procesos clasificados a evacuar por cada despacho, y señalamiento de metas, coordinación, seguimiento y control a la ejecución del plan. En todo caso, dice la ley 1437 de 2011, este Plan no podrá sobrepasar el término de cuatro años contados a partir de su adopción por parte del Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura.

El 27 de diciembre de 2013, la misma Sala del Consejo Superior de la Judicatura expide otro Acuerdo, esta vez para la descongestión en el Plan de Acción para la Implementación del Código General del Proceso, expedido a través de la Ley 1564 de 2012 esta vez dirigido no a los temas contenciosos administrativos sino del derecho civil y familia y la implementación de la oralidad, los despachos judiciales en los cuales se crean cargos de descongestión, deberán incrementar su productividad en un 25%

Han sido más de 8.000 nuevos cargos temporales distribuidos en juzgados, tribunales y altas cortes, todos dirigidos a descongestionar los despachos judiciales, sin embargo se han nombrado los funcionarios, se han distribuidos los procesos, pero la congestión continúa. Los más de 8.000 cargos demandan una inversión de 218.000 millones de pesos al año.

Para el decano de la facultad de Derecho de la Fundación Universitaria los Libertadores y ex defensor del Pueblo, Volmar Pérez Ortiz, (Radio, 2014) todo radica en que la demanda de

justicia ha crecido en cerca de un 300 por ciento, mientras que la oferta de funcionarios solo ha llegado al 20 por ciento.

El académico considera que es necesario hacer un análisis que permita determinar si esos cargos temporales se incorporan de forma permanente a las plantas de personal de las distintas jurisdicciones, o si por el contrario se mantiene la interinidad y se perpetúa la congestión.

Por su parte el abogado procesalista y profesor universitario, Óscar Iván Garzón (Radio, 2014) considera que:

El plan de descongestión ha fracasado y que solo hay un responsable, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, pues lo que nació como un plan transitorio se ha convertido en una nómina paralela en la Rama Judicial. Para el abogado laboralista, Esneyder Jiménez (Radio, 2014) los empleados que hacen parte de estos planes de descongestión se encuentran en condición de desprotección y viven en zozobra laboral permanente, esperando a qué hora los retiran de sus cargos, o el Gobierno anuncia en el último momento que hay recursos para terminar el año.

7. Causas y Consecuencias del Atraso Judicial

Un estudio realizado por el Consejo Superior de la Judicatura en año marzo de 2004 y plasmado en la Separata 1 – El Atraso Judicial en Colombia realidades y Soluciones, (Consejo Superior de la Judicatura, 2004) plasma en gran parte la problemática relacionada con la congestión judicial, en donde se dieron alcance de los conceptos en torno a los principales factores que afectan al pronta y cumplida Administración de Justicia en Colombia y las líneas de acción que garanticen el acceso oportuno y la respuesta efectiva de la demanda de los usuarios, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, estableció entre otros el siguiente marco referencial el cual permitió comprender la dimensión de la problemática judicial, las medidas ejecutadas y las desarrolladas para hacerle frente y las complementarias que se estiman necesarias para el logro de los fines propuestos; identificando el problema y los factores internos y externos del atraso, los niveles de rendimiento la inactividad, y otros factores determinantes los cuales se colocan como ejemplo:

Atraso. El atraso corresponde a la acumulación de procesos con trámite pendiente que reposan en los despachos judiciales, como resultado de años anteriores en los cuales el número de procesos que ingresaron ha superado la capacidad de respuesta del aparato jurisdiccional (Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso 2003 – 2004)

Mora. Se refiere al exceso en el tiempo real de gestión del proceso, respecto del tiempo legalmente establecido para el desarrollo normal del mismo (CSJ Informe al Congreso de la República 2003 – 2004)

La tutela. Hay que asumir el costo político de mejorar la acción de tutela. No se trata de modificarla ni derogarla. Lo que pasa es que se está ‘despilfarrando’ este mecanismo de protección a los derechos fundamentales.

Se debe mantener la acción de tutela contra decisiones judiciales pero limitarla en el tiempo de legitimación y se dosifique. Al Estado le cuesta más de 15.000 millones de pesos. Un ejemplo el caso del exalcalde Gustavo Petro con 300 tutelas...! La acción de tutela se convirtió en un mecanismo de impugnación sin abogado, sin costo, nadie responde.

En este sentido, una de las herramientas más utilizada es la tutela. Mientras en 1997 ingresaron 42.455 tutelas, en 2013 hubo 628.030. Es decir, que el incremento fue de 1.379% en los últimos 17 años, en el ingreso de tutelas. El año 2013 fue el de mayor porcentaje de ingreso de tutelas, con 25,96 por ciento, de ciudadanos que demandan justicia.

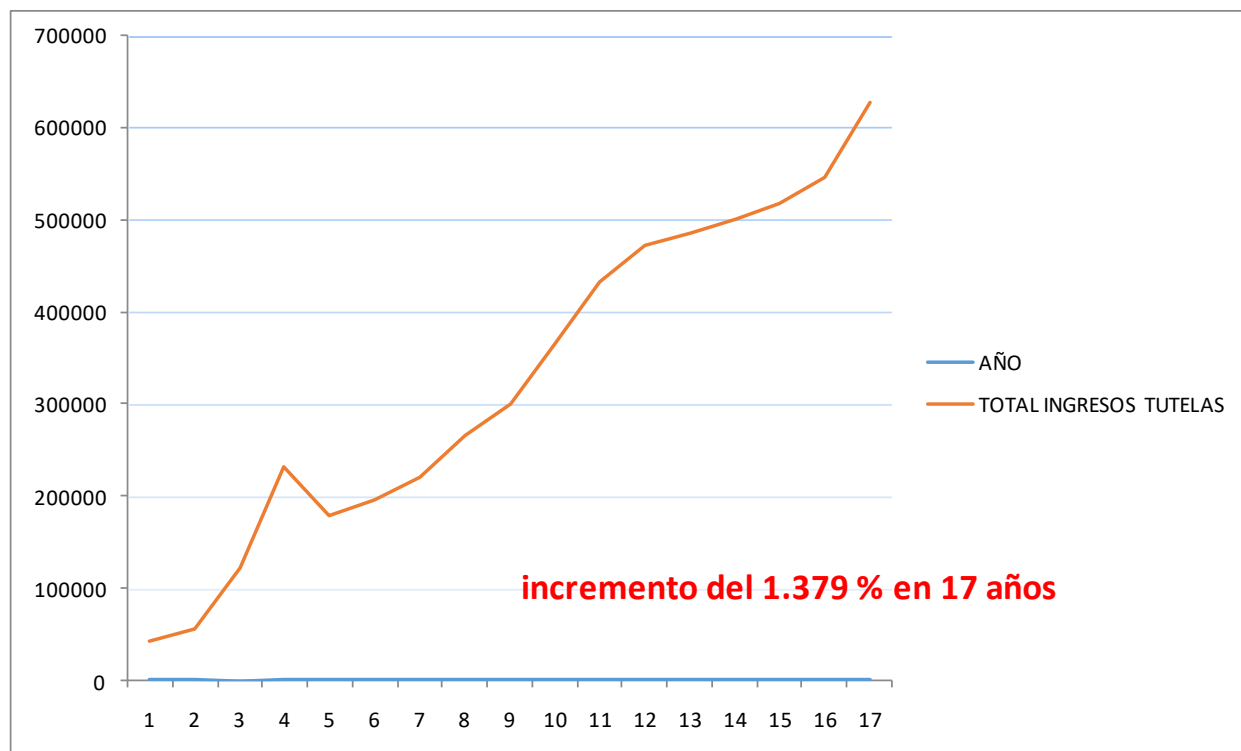
Tabla 4 Ingresos por Tutelas

Año	Total Ingresos Tutelas	Total Ingresos de Todos los Procesos	Proporción de Ingresos de Tutela Frente al Total de Procesos Ingresados
1997	42.455	1.496.665	2,80%
1998	55.503	1.344.569	4,10%
1999	122.572	1.609.483	7,60%
2000	231.254	1.614.185	14,30%
2001	178.298	1.489.749	12,00%
2002	195.536	1.265.908	15,40%
2003	220.100	1.355.443	16,20%
2004	266.797	1.468.544	18,20%
2005	300.877	1.449.846	20,80%
2006	365.525	1.725.667	21,20%
2007	432.494	1.980.333	21,80%
2008	472.125	2.126.396	22,20%
2009	485.101	2.356.828	20,60%
2010	501.365	2.303.378	21,80%
2011	518.045	2.277.467	22,70%
2012	547.301	2.243.689	24,40%
2013	628.030	2.418.926	25,96%
Total General	5.563.378	30.527.076	18,22%

Fuente de Información. Unidad de Desarrollo y análisis Estadístico. Informe al Congreso de la República 2013 – 2014Pag 170.

(Judicatura C. S., 2014)

Figura 4 Ingresos por Tutelas



Fuente de Información. Unidad de Desarrollo y análisis Estadístico SIERJU. Informe al Congreso de la República 2013 – 2014Pag 171

(Judicatura, Consejo Superior de la, 2014)

Durante muchas décadas se ha venido afectando la pronta y oportuna administración de justicia en nuestro país así como la solución efectiva a las pretensiones de los usuarios, lo que se ha venido incrementando la problemática judicial por lo que es un deber del Consejo Superior de la Judicatura hacer frente y tomar medidas para conseguir los logros propuestos.

7.1 Las principales causas del atraso y la mora son:

- Acumulación histórica
- Congestión o sobrecarga

- La proliferación y dispersión de normas jurídicas
 - La Duración de procesos judiciales
 - Volumen de demanda de justicia
 - Agentes externos
 - Incorrectas prácticas del litigio
 - Inactividad
 - Culturales y Administrativas
 - Litigantes
-
- Acumulación histórica. Es cuando los asuntos se van acumulando de un periodo a otro y se mide como la diferencia entre el número de casos egresados efectivamente y el número de asuntos con trámite que ingresan en un periodo, dividida por los ingresos del mismo lapso.
 - Congestión o sobrecarga. Es el volumen o demanda de justicia muy superior al volumen razonable de la respuesta de los despachos judiciales en especial atribuible a factores como la acumulación de número de casos con trámite pendiente de solución definitiva por el juez como resultado del número de asuntos con trámite ingresados en un periodo y no solucionados dentro del mismo
 - La proliferación y dispersión de normas jurídicas. Es a esta rama es a la que le corresponde aplicar las leyes creadas por el poder legislativo y los decretos que elabora el poder ejecutivo, que en algunos casos son ineficientes o defectuosas, como también el cúmulo de leyes que en algunos casos unas se contradicen con las otras, existiendo varias líneas jurisprudenciales dependiendo de la formación y la clase de universidad que haya sido egresado el Juez; existen en varios temas en donde una corporación se pronuncia de una manera y otra

corporación de otra sobre el mismo tema (choque de trenes) y es donde el abogado se acoge o se aprovecha de la norma que más le convenga.

- La Duración de procesos judiciales. Un proceso en Colombia desde que se admite la demanda y hasta que termina el proceso se demora dependiendo la especialidad, la región, el trámite, el tipo de delito y hasta el despacho judicial y los que allí laboran. Un proceso Penal puede demorar hasta 10 años, un civil un promedio de tres años, un laboral 5 años y uno de familia y laboral cuatro años. Una demanda de alimentos puede durar hasta que a el hijo se le extingan las causas de obligación alimentaria (18 o más años), los procesos penales y con preso se demoran años y dato adicional estos expedientes se registran como nuevos en los juzgados de ejecución de penas y medidas de seguridad.
- Volumen de demanda de justicia. Es debido a la inflación legislativa y en los tortuosos procedimientos y términos establecidos en las leyes, la duración de algunos procesos judiciales en especial en algunas jurisdicciones y la congestión de ciertos despachos entre muchas circunstancias evidencia la problemática que viene afectando la administración de justicia.
- Agentes externos. El incumplimiento y la demora de las responsabilidades que le atañen a las entidades o personas naturales que por ley deben intervenir en el proceso como: Testigos, auxiliares de la justicia, ICBF, policía, Fiscalía, defensoría del pueblo, Registraduría Nacional del Estado Civil, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, entre otros.
- Incorrectas prácticas del litigio. Los abogados dilatan los procesos cuando no les conviene el fallo y presentan pruebas adicionales, solicitan cambio del fiscal y en otros casos el mismo abogado renuncia al proceso para que lo retome otro y este nuevo abogado se toma un tiempo

prudencial para conocer del mismo; así como el uso abusivo de los mecanismos previstos en la ley por parte de los usuarios de la administración de la justicia.

- **Inactividad.** Se encuentra relacionada con aquellos procesos que no cuentan con ningún trámite es decir que hay inactividad por las partes es decir que en ningún momento estas actúan para avanzar con el proceso.
- **Culturales y Administrativas.** De manera particular los Colombianos y por ende los empleados públicos somos reacios al cambio y de manera exclusiva si se trata de cambiar normas y/o procesos o procedimientos establecidos desde hace algún tiempo, a lo cual se ha visto abocada la Rama Judicial en especial con la modernización de los despachos y tecnología de punta; algunos se encuentran renuentes a aprender nuevas tendencias en las tecnologías de punta y otros sienten el temor que con esta tecnología sus cargos desaparecen.
- **Litigantes.** En la mayoría de los casos los abogados utilizan maniobras dilatorias para demorar el proceso, incluyendo oficios o memoriales solicitando medidas adicionales para dilatar la decisión, solicitan pruebas o testimonios que ellos mismos entienden que a futuro no sirven para nada y que no son válidas dentro del proceso a fin de que el juez la estudie lo que incluye este le dedique más días y por ende demora en la decisión y en la gestión del proceso.

8. Acumulación Histórica

Desde el año de 1993 hasta el año 2013, la población colombiana creció el 30%, pasando en el año de 1993 de 36.207.108 al año 2013 a 47.121.089, (ver grafico y tabla de población) pero en cambio la tasa de cobertura de los despachos judiciales por cada 100.000 habitantes disminuyó de 10.9 a 10.5 despachos judiciales permanentes.

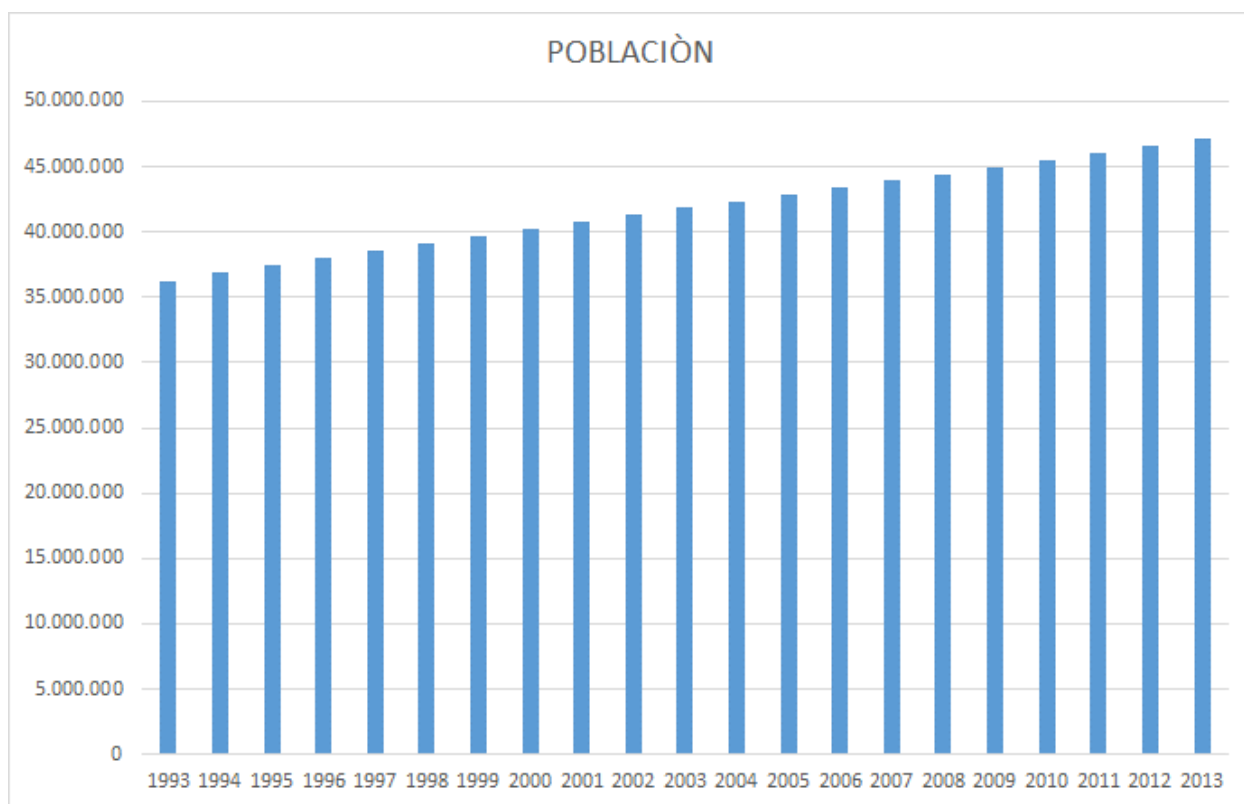
Tabla 5 Crecimiento Poblacional en Colombia

AÑO	POBLACIÓN
1993	36.207.108
1994	36.853.905
1995	37.472.184
1996	38.068.050
1997	38.635.691
1998	39.184.456
1999	39.730.798
2000	40.295.563
2001	40.813.541
2002	41.328.824
2003	41.848.959
2004	42.368.489
2005	42.888.592
2006	43.405.956
2007	43.926.929
2008	44.451.147
2009	44.978.832
2010	45.509.584
2011	46.044.601
2012	46.581.823
2013	47.121.089

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Dirección de Censos y Demografía, grupo de proyecciones (v

La población colombiana creció entre el 1993 y 2013 el 30,384% (Estadística, 2014)

Figura 5 Crecimiento Poblacional en Colombia

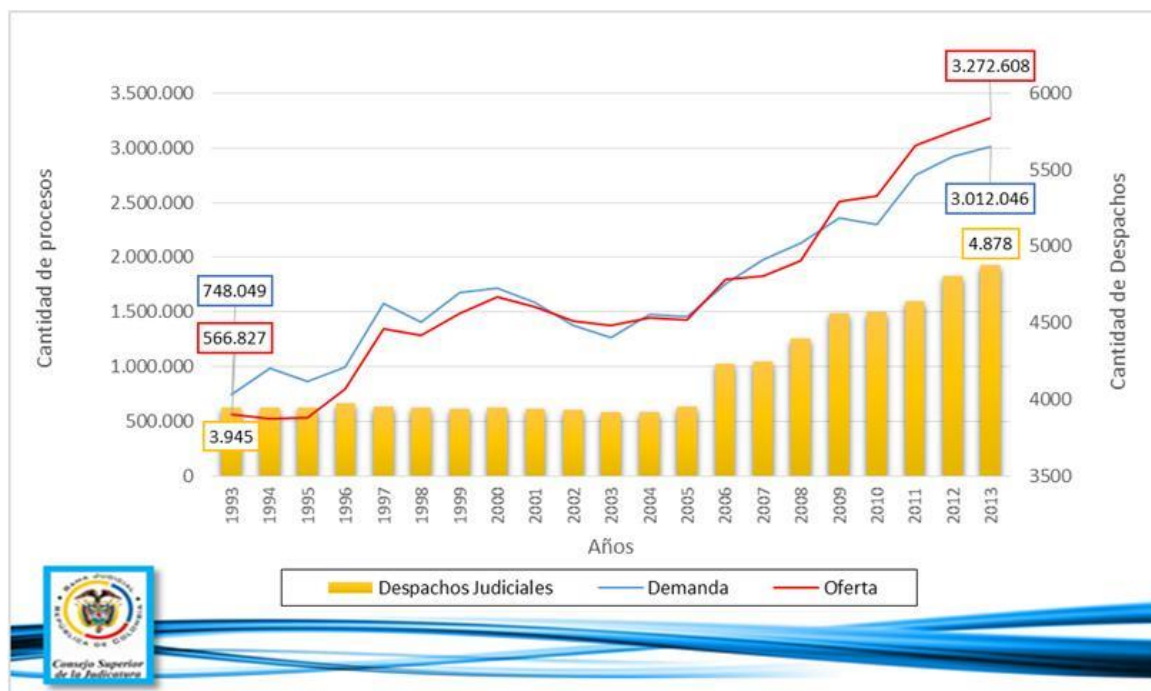


Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Dirección de Censos y Demografía, grupo de proyecciones (www.dane.gov.co) (Estadística, 2014)

Un análisis de tendencia entre 1993 y 2013 determina que los ingresos anuales o las demandas de justicia crecieron un 303%, pasando de 748.049 demandas en el año 1993 a 2.656,779 en el año 2013, los egresos anuales o capacidad de respuesta de los despachos judiciales creció en un 477%, en tanto que el número de despachos permanentes subió únicamente un 24% y un 53% contando con el apoyo de los juzgados de descongestión. La cantidad de egresos de procesos diarios del poder judicial se quintuplicó al pasar de 2,147 en 1993 a 12.396 en 2013.

Figura 6 Análisis de Tendencia entre 1993 y 2013

(Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura, 2015)



Fuente de Información Balance de Gestión 2013 – 2014 CSJ Hay Bulling contra la Administración de Justicia pag.16. (Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura, 2015)

En las dos últimas décadas el aumento de la demanda fue de 303 % y la oferta aumentó un 24 % lo que dificulta la prestación del servicio de justicia en el país. (Estadística, 2014)

La justicia es el único servicio que cuenta con cobertura a nivel nacional ya quea diciembre de 2015, 1.104 municipios cuentan con mínimo un juez y en total existen 4.822 despachos judiciales permanentes en el país. (ver mapa figura 7.)

Figura 7 Mapa de Despachos Judiciales Permanentes en el País

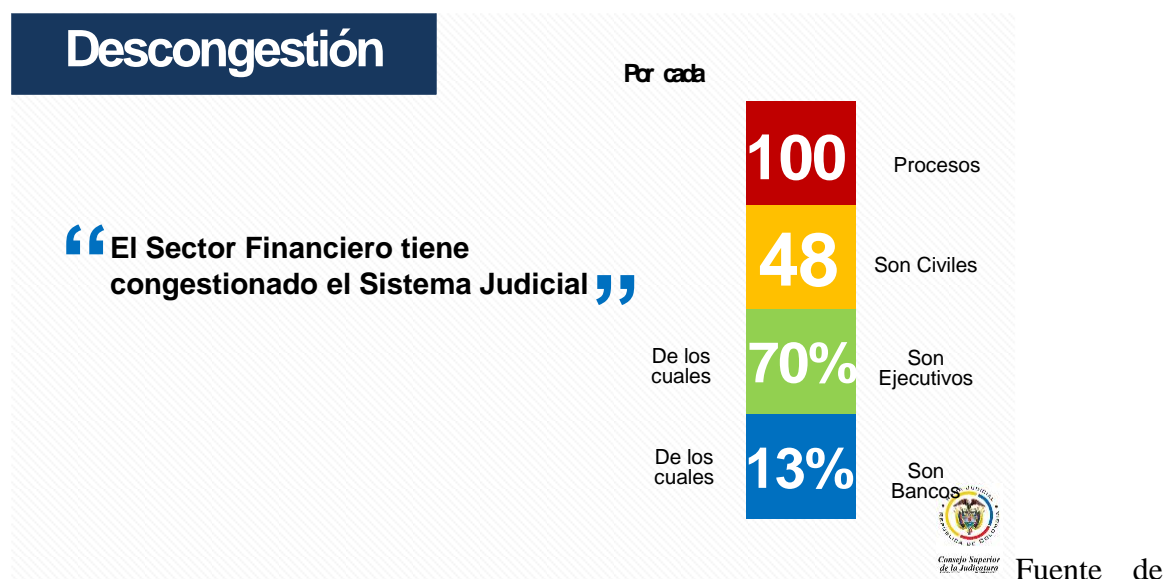


(Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura, 2015)

Sólo el 8% de la ciudadanía accede a la justicia. La acción de tutela en las dos décadas se incrementó en un 1.379%, todos los despachos judiciales y alrededor de 4.822 jueces y magistrados deben atender las tutelas sin importar del tema que sean ya que ellos deben atender de toda clase ya que los jueces de tutela son todos.

El sector financiero es el que más tiene congestionado el aparato judicial ya que de cada 100 procesos 48 son civiles-- de los cuales el 70% son ejecutivos y el 13% corresponden a bancos. (Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura, 2015)

Figura 8 Congestión de Procesos en los Despachos Judiciales



Información Balance de Gestión 2013 – 2014 CSJ pag, 44 Descongestión.

9. Acciones del CSJ

Buscando la eliminación del atraso y la congestión de los despachos judiciales el Consejo Superior de la Judicatura implementó estrategias como la actualización del sistema judicial mediante el planteamiento de propuestas legislativas y desarrollo de leyes que permitan disminuir los procedimientos judiciales a fin de mejorar el acceso a la justicia.

También logró la ampliación y la cobertura de la administración de la Rama Judicial, implementando y aplicando así como actualizando y redistribuyendo el mapa judicial lo que permite un mejor acceso al aparato judicial y un mejor manejo de los recursos. Proyectó programas y estudios diseñados a generar conocimiento en la población informando sobre los objetivos, así como los beneficios, modalidades de los mecanismos de acceso a la justicia, de conciliación y justicia de paz.

Formó, capacitó, y adiestro a funcionarios y empleados mediante la implementación de cursos académicos y actualización de programas judiciales a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla como también profesionalizó y promovió servidores y empleados judiciales.

Modernizó y desarrolló el programa de implementación de la modernización de la infraestructura física y tecnológica con los proyectos de construcción adecuación y modernización de los inmuebles de la Rama judicial.

10. Resultados

- Las medidas de descongestión adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura en el marco del Plan Nacional de Descongestión han mejorado la eficiencia de la gestión, incrementando la evacuación de procesos al finalizar el año 2013 en un 39 % con relación a los años anteriores, ya que según lo manifestado por el Consejo Superior de la Judicatura en el informe al Congreso de la República del año 2013, en el Capítulo V en la evaluación del funcionamiento de la Administración de Justicia, en el año 2013, los 6029 despachos judiciales del país (de los cuales 1.151 despachos judiciales de descongestión y 4,878 permanentes) recibieron 3.012.046 demandas de justicia (de las cuales 2.656.779 corresponden a demandas efectivas) y en el mismo año pudieron gestionar 3.272.608 egresos de procesos (de los cuales 2.646.903 corresponden a salidas efectivas de procesos) generando una desacumulación de procesos y presentando una productividad anual general de 108,7% y una productividad anual efectiva de 99,6%.

Tabla 6 Análisis Comportamiento Judicial Año 2013

análisis del comportamiento judicial año 2013.						
año	calidad de despacho	ingresos	ingresos efectivos	egresos	egresos efectivos	inventario final
2013	Permanente	2.519.874	2.418.926	2.782.177	2.229.451	1.607.377
	Descongestión	492.172	237.853	490.431	417.452	324.581
TOTAL 2013		3.012.046	2.656.779	3.272.608	2.646.903	1.931.958

Fuente. CSJ, informe al Congreso año 2013 pag. 213 (Judicatura C. S., 2014)

- En 2013 cada despacho judicial recibió en promedio 504 procesos al año (de los cuales 445 fueron demandas efectivas) y gestionó en promedio 548 procesos al año (de los cuales 443 corresponden a salidas efectivas de procesos), es decir cada día el poder judicial en 2013 resolvió en promedio 12.396 procesos de los cuales 10.026 fueron salidas efectivas de los procesos.
- En 2013 el poder judicial contó con 12.09 despachos por cada 100.000 habitantes (de los cuales 10.35 son permanentes) con una población de 47.121.089 habitantes.
- Entre el año de 1993 y el 2013 los ingresos anuales o las demandas de justicia en las últimas dos décadas crecieron un 303 %, los egresos anuales o capacidad de respuesta de los despachos judiciales creció en un 477%, en tanto que el número de despachos judiciales permanentes creció solamente un 24 % y un 53 %, contando con el apoyo de despachos de descongestión.
- La cantidad de egresos de procesos diarios de la Rama Judicial se quintuplicó al pasar de 2.147 en 1993 a 12.396 en el año 2013. (de los cuales 10.026 salidas efectivas de procesos diarios), de otra parte la población del país creció en un 30% en el mismo periodo en tanto que la tasa de cobertura de despachos judiciales por cada 100.000 habitantes disminuyó de 10.9 a 10.5 despachos permanentes por cada 100.000 habitantes.

11. Conclusiones.

- La gestión de la Rama Judicial y del Consejo Superior de la Judicatura junto con el Gobierno Nacional y las políticas de descongestión han permitido menguar el problema de la descongestión y han encaminado la gestión judicial hacia la disminución de inventarios acumulados por años, iniciando un periodo des acumulación anual de manera continua.
- Las medidas de descongestión establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, brindan una solución significativa pero de manera transitoria relacionados con la congestión en los despachos judiciales dando resultados satisfactorios en términos de fallos en los procesos e impacto en la evacuación de los mismos.
- La gestión del gobierno de la Rama Judicial y las políticas de descongestión desarrolladas en colaboración armónica con el Gobierno Nacional han permitido mitigar el problema de la congestión y han encaminado la gestión judicial hacia la disminución de inventarios acumulados en los últimos años, cambiando la tendencia de acumulación actual presentada hasta el 2008 e iniciando un periodo de desacumulación anual continua.
- El Consejo Superior de la judicatura formuló el Plan de descongestión judicial orientado a atender el represamiento de inventario de procesos y transición de los despachos al modelo de atención oral, así con la colaboración del Gobierno nacional se financió el desarrollo del mencionado PNG a partir del año 2009; con la identificación de las especialidades, tipos de procesos y lugares que presentaban situación de congestión, se establecieron medidas especiales apara mitigar la congestión detectada en las etapas de

trámite, en las etapas de fallo de los despachos o en los centros de servicios o atendiendo criterios de cargas razonables, se ha adelantado la creación de cargos y despachos de carácter coyuntural acompañadas de otras medidas de ajuste.

12. Referencias Bibliográficas.

Congreso de la República de Colombia. (22 de enero de 2009). Ley 1285 Reforma a la Ley 270 Estatutaria de la Administración de Justicia. *diario oficial* . Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Congreso, R. d. (7 de Marzo de 1996). Ley 270 Estatutaria de la Administración de la Justicia. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo Superior de la Judicatura. (2005). *Informe al Congreso de la República 2003 - 2004*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Consejo Superior de la Judicatura. (2004). *Separata 1 Atraso Judicial en Colombia: Realidades y Soluciones*. Bogotá: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura.

Coronado, X. (2009). La congestión Judicial en Colombia. *Trabajo de Grado para optar por el título de comunicador Social y Periodista Pontificia Universidad Javeriana* . Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (15 de agosto de 2007). www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-633-07htm. Recuperado el 17 de febrero de 2017

Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. (2015). *Levantamiento Concepto Previo Medidas de Descongestión*. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Bogotá: SIGOBius.

Estadística, D. N. (18 de marzo de 2014). www.dane.gov.co. Recuperado el 16 de abril de 2017, de www.dane.gov.co.

Judicatura, C. S. (2014). *Informe al Congreso de la República*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Judicatura, Consejo Superior de la. (2014). *Informe al Congreso de la República*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Judicatura, P. S. (2014). Acuerdo PSAA14-10282. *Medidas de Descongestión* . Bogotá, Colombia.

Judicatura, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la. (2015). *Restablecimiento y Reforzamiento medidas de descongestión*. Bogotá: UDAE.

Radio, C. (25 de octubre de 2014). Conozca las cifras de descongestión. *Caracol Radio* .

Reforma a La Ley Estatutaria de Administración de Justicia, c -713 (Corte Constitucional 15 de julio de 2008).

República Congreso de la. (2014). Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de Capital. Bogotá, Colombia.

República, C. d. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Sala Administrativa Consejo Superior de la Judicatura. (2015). *Balance de Gestión 2013 - 2014*. Cendoj.

Tiempo, E. (4 de 09 de 2013). La Participación de Tutelas en Salud. *El Tiempo* .